

RICARDO HIDEKI DA SILVA

BOLSA FAMÍLIA ENTRE O MÉRITO E O DIREITO

Trabalho de Conclusão de Curso da  
Especialização em “Questão Social pela  
Perspectiva Interdisciplinar” pela Universidade  
Federal do Paraná – Setor Litoral.

Orientador: Prof. MSc. Rodrigo Rosi Mengarelli

MATINHOS

2014

## PARECER DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Orientador, Professor Mestre **RODRIGO ROSI MENGARELLI**, realizaram em 13/12/2013 a avaliação do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) do estudante **RICARDO HIDEKI DA SILVA**, sob o título "*PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA ENTRE O MÉRITO E O DIREITO.*", para obtenção do Título de *Especialista em Questão Social pela Perspectiva Interdisciplinar* pela Universidade Federal do Paraná – Setor Litoral, tendo o estudante recebido conceito "APL".

Matinhos, 13 de dezembro de 2013.



Prof. MSc. Rodrigo Rosi Mengarelli



Prof. MSc. Almir Carlos Andrade



Prof. MSc. Daniel Gustavo Fleig



RICARDO HIDEKI DA SILVA  
Estudante

Conceitos de aprovação  
APL = Aprendizagem Plena  
AS = Aprendizagem Suficiente

Conceitos de reprovação  
APS = Aprendizagem Parcialmente Suficiente  
AI = Aprendizagem Insuficiente

### OBSERVAÇÃO:

CASO O(A) ESTUDANTE SEJA ORIENTADO(A) A REFORMULAR SEU TRABALHO, DEVE-SE REGISTRAR NO VERSO OS REQUISITOS APONTADOS PELA BANCA PARA O ACEITE FINAL DO TRABALHO.



## **Bolsa Família entre o mérito e o direito**

Ricardo Hideki da Silva<sup>1</sup>

**RESUMO** – A presente pesquisa é um retrato da realidade do município de São José dos Pinhais, na região metropolitana de Curitiba e está baseada na opinião dos profissionais técnicos de nível médio e superior que atuam diretamente com os indivíduos e suas famílias através Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A discussão se fez em torno do Programa Bolsa Família (PBF), sobre o qual, desde a sua criação, surgiram polêmicas de opinião pública em várias parcelas da sociedade brasileira e também contradições na execução da política de assistência social no âmbito municipal principalmente na relação entre seus profissionais e os usuários do serviço. Fez-se, para melhor compreensão da proposta, uma contextualização sobre a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), sobre o Sistema Único de Assistência Social, seus marcos legais, enquanto direitos sociais previstos em lei, a centralidade na família até chegarmos aos eixos que norteiam o PBF, cenário da discussão. Especificamente, objetivou-se conhecer a visão que estes profissionais apresentam sobre o programa, se são favoráveis ou não a ele, se este tem gerado impactos predominantemente positivos ou negativos para as famílias e, por fim, como catalisador da discussão, saber sobre seus posicionamentos em relação as condicionalidades do programa, ou seja, as contrapartidas exigidas das famílias beneficiárias para que estas não percam a transferência da renda. Alcançados os resultados, deflagramos uma supervalorização da meritocracia na subjetividade das relações entre profissionais e usuários da política da Assistência Social no município, o que acaba por reforçar a culpabilização das famílias sobre suas situações de vulnerabilidades e pobreza. O que antes não passavam de meros indícios, são demonstrados aqui evidências da existência de processos e mecanismos de controle de comportamento dos indivíduos e das famílias, havendo um paradoxo com o princípio da autonomia regido pela PNAS. Palavras-chave: Programa Bolsa Família, meritocracia, direito social, culpabilização.

**ABSTRACT** – The present research is a portrait of reality of city of São José dos Pinhais, Curitiba, metropolitan region and is based on the opinion of professionals and high-middle-level technicians who work directly with individuals and their families through Social Assistance System (SUAS). The discussion has been around the Program Bolsa Familia (PBF), which, since its inception, there were polemics of public opinion in several statements of the Brazilian society and also contradictions in the implementation of the social assistance policy in the municipal scope, primarily on the relationship between its professionals and service users. Did, for better understanding of the

---

<sup>1</sup> Assistente Social graduado pela Faculdade Estadual de Ciências Econômicas de Apucarana em 2010. Possui especialização em Questão Social na Perspectiva Interdisciplinar pela Universidade Federal do Paraná – Setor Litoral em 2013. Atualmente servidor público municipal, atuando desde 2011 no SUAS em uma unidade de CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) no Município de São José dos Pinhais, região metropolitana de Curitiba-PR.

proposal, a National policy context of Social Assistance (PNAS), about the Social Assistance System, their legal frameworks, while social rights provided for by law, the centrality in the family until we get on track that guide the PBF, scenery of the discussion. Specifically, the objective of meeting the vision that these professionals have about the program, if they are in favour or not, if this has generated mostly positive or negative impacts for families and, finally, as a catalyst for discussion, know about their positions regarding the conditionalities of the program, i.e. the compensatory measures required from the beneficiary families so that they do not lose the income transfer. Achieved the results, we noticed an overvaluation of meritocracy in the subjectivity of the relationships between professionals and users of Social welfare policy in the municipality, which ultimately reinforce the scapegoating of households about their situations of vulnerability and poverty. What once were just mere indications, are demonstrated here evidence of the existence of processes and mechanisms for the control of behavior of individuals and families, and there is a paradox with the principle of autonomy governed by PNAS.

KeyWord: family allowance program, meritocracy, social-right, scapegoating

## **INTRODUÇÃO**

O presente artigo efetuou-se como trabalho de conclusão de curso da especialização em Questão Social na Perspectiva Interdisciplinar. Para tal, foi realizada pesquisa cujo objetivo era saber a compreensão dos profissionais técnicos de nível superior e de nível médio, que lidam de maneira direta com os indivíduos e suas famílias, sobre a política de assistência social.

Assim, procurou-se fazer uma relação entre a proposta instituída pelo SUAS, suas implicações e a realidade na execução desta política em São José dos Pinhais. Decidiu-se abordar sobre o Programa Bolsa Família, por este estar no centro de questionamentos e controvérsias discutidos em artigos científicos, revistas eletrônicas, redes sociais, reportagens jornalísticas, rodas de conversa, revelando ser considerado relevante e polêmico para a população, que não é discutida apenas em espaços especializados.

A execução desta política, na qual deve ser feita de forma articulada com outras políticas públicas e com sociedade, tem passado por inúmeras limitações; pode-se citar a insuficiência de recursos financeiros e humanos, mal planejamento, mas também a falta de compreensão da própria política por parte dos trabalhadores atuam.

Partindo do pressuposto que se persisti em todos os setores da sociedade relações de poder, também há de se considerá-la dentro das políticas públicas. Coube descobrir como se desenrola tal situação na política de Assistência Social, pois suspeita-se de que indivíduos em cargos e funções públicas ocupadas, na sua maioria pertencentes a classe média, estabelecem uma relação de poder para com a população atendida, esta, em sua maioria entre as classes mais pobres.

Situação que exigiu do autor refletir sobre posicionamentos profissionais e pessoais, reconhecer os próprios equívocos e a afrontar relações sociais e profissionais pré-estabelecidas para alcançar os resultados. Discussões que aparentam estar longe de terminar, mas quando feitas caminham para o amadurecimento da execução da política pública.

Para tanto se iniciou com pesquisa bibliográfica a cerca de temas relevantes a aplicabilidade do SUAS, começando com uma perspectiva histórica da Política de Assistência Social no Brasil, iniciando na Constituição Federal de 1988, perpassando por sua condição de direito e pela criação de programas de transferência de renda. Por conseguinte, abordou-se o Programa Bolsa Família, e sua efetivação até os moldes atuais.

Na sequência iniciou-se a apresentação metodológica da pesquisa realizada, bem como a análise dos principais aspectos abordados pelos técnicos respondentes e ainda, a discussão e formulação das hipóteses que surgiram em decorrência das ideias apresentadas pelos participantes.

## **POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

A Assistência Social como direito no país é recente. Explicitada no artigo 194 da Constituição Federal de 1988, foi instituída como eixo integrante do tripé da Seguridade Social ao lado da Saúde e Previdência, sendo então, de responsabilidade do Estado e direito do cidadão, de caráter democrático, com gestão descentralizada e participativa.

Na Constituição de 1988, a Assistência Social passa a ser subsidiada pelos artigos 203 e 204, que dizem o seguinte:

Art. 203. A assistência social **será prestada a quem dela necessitar**, independente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I- a **proteção social à família**, a maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II- o amparo às crianças e adolescentes carentes; III- a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV- a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V- a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previsto no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I- descentralização político- administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como entidades beneficentes e de assistência social; II- participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis [grifo nosso] (BRASIL, 1988).

Em 1993 a Assistência Social foi regulamentada pela Lei nº 8.742, que ficou conhecida como a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Esta legislação busca regular e organizar em todo o território nacional as ações socioassistenciais (serviços, programas, projetos e benefícios), define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política pública de Assistência Social. Conforme seu primeiro artigo:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993).

A lei acima citada é composta por princípios e diretrizes que configuram a política de Assistência Social cuja luta histórica define um compromisso com a busca da garantia de direitos e visa a eliminação de todas as formas de preconceito e exclusão social.

Esta proposta de atenção ao usuário na Assistência Social, a partir da LOAS, deixa de ser puramente assistencialista e ganha novo enfoque, visando a garantia dos direitos do cidadão, a promoção da autonomia, da superação dos ciclos de pobreza e responsabilização do poder público e da sociedade civil. Essa mudança levou a Assistência Social a ganhar maior visibilidade e importância nas políticas públicas, gerando novos programas e projetos.

Outro ponto desta lei é a descentralização das ações prevendo responsabilidades aos três entes federados. Desta forma, se pretende garantir o comando das ações em cada esfera de governo respeitando as diferenças e características territoriais locais. Temos também a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação e controle das políticas, como por exemplo, os Conselhos da Assistência Social, do Idoso, da Criança e do Adolescente e também as Conferências municipais, estaduais e nacional de Assistência Social.

Em 2003 foi realizada a IV Conferência Nacional de Assistência Social que teve como deliberação a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) através da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). No decorrer de 2004 o recém criado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) realizou um amplo processo de mobilização nacional, que culminou com a aprovação da PNAS, que define a implantação do SUAS, regulamentada por meio de base legal com a aprovação, em 2005, da Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS).

“Desse modo a Assistência Social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo”(CNAS 2004, p.31). Através da nova proposta os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais são reorganizados e regulados em todo o território nacional

O objetivo com esse processo é consolidar a Assistência Social como política de Estado; para estabelecer critérios objetivos de partilha de recursos entre os serviços sócio-assistenciais e entre estados, DF e municípios; para estabelecer uma relação sistemática e interdependente entre programas, projetos, serviços e benefícios, (...), para fortalecer a relação democrática entre planos, fundos, conselhos e órgão gestor;

para garantir repasse automático e regular de recursos fundo a fundo e para instituir um sistema informatizado de acompanhamento e monitoramento, até então inexistente (CFP & CFESS, 2007, p. 10).

A partir desta perspectiva, o SUAS estabelece duas formas de proteção social, que se ocupam das vulnerabilidades e riscos que os cidadãos enfrentam em sua trajetória. As Proteções Social Básica (PSB) e Especial (PSE), devem ter sua atuação com foco na centralidade na família.

Visando a gestão do trabalho no SUAS e auxiliando na operacionalização dos serviços por nível de proteção, em 2007 foi publicada a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS) que prevê entre outras situações as equipes de referência de acordo com os serviços prestados. Estas equipes devem ser compostas por coordenador, técnicos de nível superior, técnicos de nível médio, entre outros.

Em relação aos profissionais de nível superior deve-se considerar o disposto na Resolução 17 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) que visa

Ratificar equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e Reconhecer as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. (BRASIL, 2011)

Além disso, com a finalidade de nortear o trabalho, a NOB-RH/SUAS prevê os princípios éticos para os profissionais da Assistência Social, dentre eles vale ressaltar:

A Assistência Social deve ofertar seus serviços com o conhecimento e compromisso ético e político de profissionais que operam técnicas e procedimentos impulsionadores das potencialidades e da emancipação de seus usuários (BRASIL, 2007. p. 17).



Dentro desta perspectiva, a PNAS considera a família como um espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, aquela que provê cuidados a seus membros, media a relação dos seus sujeitos e a coletividade, mas que também necessita de cuidados e proteção.

A família, independentemente dos formatos ou modelos que assume, é mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade, delimitando, continuamente os deslocamentos entre o público e o privado, bem como geradora de modalidades comunitárias de vida. Todavia, não se pode desconsiderar que ela se caracteriza como um espaço contraditório, cuja dinâmica cotidiana de convivência é marcada por conflitos e geralmente, também, por desigualdades, além de que nas sociedades capitalistas a família é fundamental no âmbito da proteção social.(CNAS 2004, p.41)

Dentro desta perspectiva, um dos eixos estruturantes dos SUAS é a matricialidade sociofamiliar que

(...) se refere à centralidade da família como núcleo social fundamental para a efetividade de todas as ações e serviços da política de assistência social. A família, segundo a PNAS, é o conjunto de pessoas unidas por laços consangüíneos, afetivos e ou de solidariedade, cuja sobrevivência e reprodução social pressupõem obrigações recíprocas e o compartilhamento de renda e ou dependência econômica (BRASIL, 2009, p.12).

A família como foco de atenção das políticas públicas pode ser explicitada através do Programa Bolsa Família (PBF), principal programa de transferência de renda do Governo Federal, que a define como:

(...) unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros (BRASIL, 2004).

O PBF, que foi o tema central abordado nos questionários da presente pesquisa, foi instituído pela Lei 10.836/2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209/2004, pois era preciso unificar as diversas ações fragmentadas de intervenção estatal no que se referia à área social. Para ter acesso a este programa a família deve ser inserida no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), que possibilita a participação em diversos programas sociais e é preenchido através das informações prestadas pela família entrevistada, ou seja, é um cadastro de cunho auto-declaratório.

Este programa de transferência direta de renda beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo território nacional, integrando o Plano Brasil sem Miséria, cujo foco de atuação são os 16 milhões de brasileiros com renda familiar *per capita* inferior a R\$ 70,00 mensais e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos<sup>2</sup>.

De acordo com Silva, os programas de transferência de renda são definidos como:

transferências monetárias a indivíduos ou a famílias, prestada condicional ou incondicionalmente, complementando ou substituindo outros programas sociais, objetivando garantir um patamar mínimo de satisfação das necessidades básicas (1996, p. 3).

O PBF se estrutura através de três eixos principais, sendo eles: a transferência de renda que tem por finalidade a promoção do alívio imediato da pobreza; as condicionalidades que buscam o reforço do acesso aos direitos sociais básicos de educação, saúde e assistência social; e por fim, o desenvolvimento de ações e programas complementares que tem por objetivo o desenvolvimento das famílias para que estas consigam superar a situação de vulnerabilidade (BRASIL, 2009a).

Dentre estes eixos, ressaltou-se na presente pesquisa as condicionalidades do Programa que vinculam algumas ações por parte da

---

<sup>2</sup>Disponível em <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>> Acesso em 28/10/2013.

família ao recebimento do benefício. Em relação a educação existe a obrigatoriedade da manutenção dos filhos, em idade escolar, no ensino regular, sendo necessária frequência mínima de 85% para crianças e adolescentes até 15 anos e 75% de frequência dos adolescentes entre 16 e 17 anos.

Quanto a saúde existe a exigência do acompanhamento regular de crianças de 0 a 6 anos de idade nas Unidades Básicas de Saúde (UBS), com a manutenção da carteira de vacinação e o acompanhamento do estado nutricional das crianças, além da necessidade de participação em atividades educativas ofertadas pela UBS, para as gestantes é necessária a frequência aos exames de rotina (BRASIL, 2004).

Baseado no contexto acima delineado se verificou a necessidade de um aprofundamento do tema com ênfase nos trabalhadores dos SUAS que operacionalizam a Política Pública de Assistência Social. Na sequência será apresentado a construção e os resultados desta pesquisa.

## **APRESENTAÇÃO DA PESQUISA**

A presente pesquisa foi realizada através de questionários semiestruturados a serem respondidos por profissionais de nível superior ou médio atuantes no SUAS. Os profissionais que fizeram parte desta pesquisa atuam tanto na PSB quanto na PSE e também na gestão.

Nos dados de perfil foi solicitado que os profissionais informassem apenas sua área de formação e área de atuação, não sendo necessária sua identificação nominal. Tal ação se deu para que fosse garantida aos respondentes a liberdade em expor suas opiniões.

A avaliação dos questionários foi feita através da análise quantitativa e qualitativa<sup>3</sup> das respostas apresentadas, também foi realizada pesquisa bibliográfica<sup>4</sup> para embasamento teórico das discussões propostas.

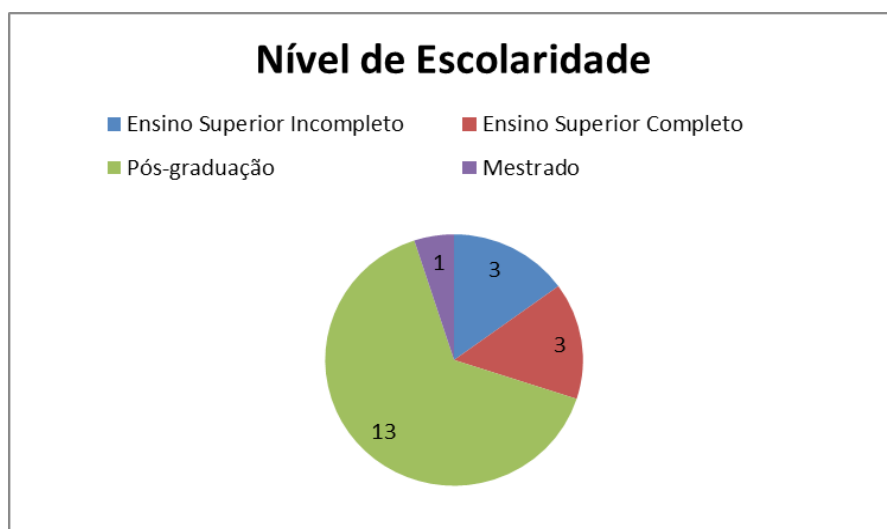
---

<sup>3</sup> Segundo Chizzotti (2001:79), “a abordagem qualitativa parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito”. Para ele, “o conhecimento não se reduz a um rol de dados isolados, conectados por uma teoria explicativa, o sujeito observador é parte integrante do processo de conhecimento e interpreta os fenômenos, atribuindo a eles um significado”.

<sup>4</sup> Quando elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de livros, artigos de periódicos e atualmente com material disponibilizado na Internet (MINAYO, 2007).

## Perfil do Participantes

Após o tempo disponibilizado para o preenchimento dos questionários, totalizaram vinte participantes, sendo que dezessete dos respondentes eram técnicos de nível superior, dois técnicos de nível médio e um não identificou sua função. Quanto ao local de atuação treze estão na PSB, cinco na PSE e cinco na Gestão. Já o nível de escolaridade está expresso no gráfico a baixo.



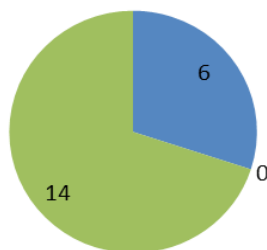
É importante ressaltar que apesar de a pesquisa contemplar tanto técnicos de nível superior quanto de nível médio, o menor nível de escolaridade apresentado foi Ensino Superior Incompleto, sendo que quanto à área de formação o perfil encontrado foi de sete com graduação em Serviço Social, seis em Psicologia, cinco em Pedagogia, um em Ciências Políticas, e um em Administração.

## Análise dos Dados

O tema tratado nos questionários foi a opinião dos profissionais quanto ao PBF, sendo que primeiramente se buscou compreender se os profissionais são favoráveis ao programa e quais as suas justificativas para tal. Como mostra o gráfico a seguir:

## Você é favorável ao Programa Bolsa Família?

■ Sim ■ Não ■ Parcialmente



Vale ressaltar que, apesar de nenhum profissional se posicionar de forma totalmente contrária ao programa, um percentual significativo se coloca como parcialmente favorável, e na parte discursiva pontuam importantes críticas ao PBF.

Destaca-se que mesmo com críticas, nove técnicos acreditam que o programa é uma forma de superação das situações de vulnerabilidade, através de um aumento real da renda da família, o que pode ser exemplificado por um dos entrevistados que afirma “(...) *acreditar que ele [PBF] faz diferença na vida de algumas famílias, ajudando na superação das situações de vulnerabilidade*”.

Entretanto um número significativo de respondentes (oito) acreditam que o programa causa acomodação dos usuários, se tornando uma fonte de renda familiar. O que acabou sendo complementado por três deles que o programa deveria ter um tempo determinado de duração, para justamente evitar tal acomodação. Tais afirmações podem ser observadas nos trechos retirados de alguns questionários e explicitados a seguir:

*“A família beneficiária, “desfruta” de um valor monetário ao qual poderá propiciar um auxílio nas despesas familiares. Há a diminuição da “pobreza” e maior “conforto” na vida familiar. Porém, a família se acostuma a receber tal transferência de renda e na maioria delas, acabam se estagnando (...)”.*

*“(...) o PBF é uma ferramenta de política social que precisa ser bastante aprimorada, ou seja, servir realmente com tempo determinado de*

*início e fim para que possa ser geradora de oportunidades não fonte permanente de sobrevivência.”*

Outro ponto importante trazido pelos entrevistados foi a crítica ao Cadastro Único, pelo fato deste ser autodeclaratório, e aos critérios estabelecidos para o acesso ao PBF. Este apontamento foi trazido por seis profissionais e pode ser verificado a baixo:

*“O sistema de fiscalização é falho, e sendo o cadastro único autodeclaratório, existem pessoas no mercado informal de trabalho recebendo o BF e algumas famílias que recebem 02 salários mínimos e por alguns centavos não passam no critério de renda para o benefício.”*

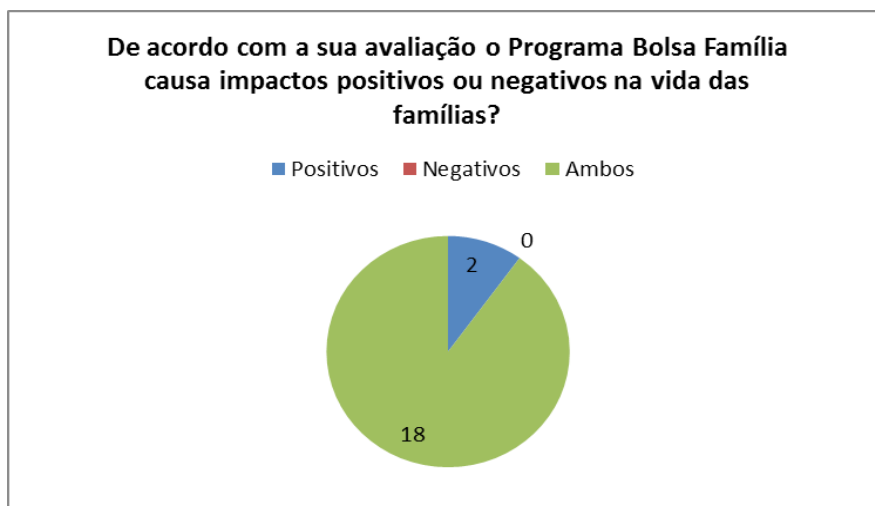
Ressalta-se também, que outra relevante situação pontuada pelos técnicos foi no que se refere às condicionalidades, o que na opinião de quatro profissionais seria uma forma eficiente de se garantir o acesso das famílias beneficiárias aos direitos (Saúde, Educação e Assistência Social), e o que para dois respondentes se relaciona com a fragilização destas políticas. Este pensamento pode ser demonstrado nas seguintes afirmações:

*“Não seria favorável se as políticas públicas funcionassem da forma que deveriam. Atualmente sou favorável com o objetivo de proporcionar diminuição de situações/ famílias vulneráveis”.*

*“(…) é uma estratégia interessante para garantia ao direito de acesso a educação e saúde. (…)”.*

Três profissionais acreditam ainda que o PBF é utilizado com finalidades eleitorais e não rompe com o assistencialismo, tal afirmação pode ser exemplificada nos trechos que se seguem: *“(…) quando foge do objetivo e acaba se tornando uma máquina eleitoreira”;* *“(…) vejo que este Programa não tem dado conta de romper com a perspectiva assistencialista (…)”.*

Na sequência buscou-se compreender qual a avaliação dos entrevistados quanto aos impactos do PBF, bem como, quais seriam os pontos positivos e negativos observados no mesmo. Tais dados seguem no gráfico a baixo:



Observa-se que somente dois profissionais atribuem apenas efeitos positivos, e que a grande maioria acredita que existam ambos os aspectos.

É relevante destacar que nas respostas discursivas em relação aos pontos positivos, houve uma maior coesão nas respostas, com um menor número de considerações. Já no que se refere aos impactos negativos houve uma menor coesão com um número maior de situações pontuadas.

Pelo aspecto positivo, todos participantes, menos um deles, acreditam que a transferência e complementação de renda proporcionada pelo PBF seria algo positivo que contribui com a melhoria da autonomia da família. Já quatorze apontam as condicionalidades do programa como uma forma de acesso e aproximação a direitos em especial a Educação. E por fim cinco colocam que o programa proporciona o acompanhamento das famílias.

Estas informações explicitadas pelos percentuais acima citados podem ser melhor visualizadas nos seguintes trechos extraídos dos questionários:

*“(...) as famílias tem acesso à transferência de renda, o que por si só já é algo favorável em um país tão desigual. Tem liberdade para usar a renda como lhe for apropriado e bem ou mal, fazem uma aproximação com a escola”.*

*“(...) Condicionalidades: num primeiro momento visto como obrigação, passa a ser visualizado como algo super importante a partir do momento que o usuário percebe suas perspectivas melhorando, sendo protagonista de sua história de vida”.*

*“Possibilidade de exercitar minimamente a autonomia no tocante a orçamento doméstico (...)”.*

*“(...) acompanhamento das famílias por equipe técnica de CRAS (...)”.*

*“Renda diminuindo situações de vulnerabilidade financeira, maior acompanhamento das Políticas Públicas para as famílias BF, maior autonomia”.*

Com relação aos pontos negativos, o aspecto mais relevante apresentado por dezesseis técnicos refere-se a crença de que o PBF gera acomodação e dependência nas famílias beneficiárias e que estas acabam agregando o valor do benefício à sua renda familiar. Tal afirmação pode ser clarificada pelos trechos a seguir:

*“(...) Negativo para os que se debruçam sobre o benefício e irão transmitir de geração em geração a necessidade deste benefício para sobrevivência para o resto da vida”.*

*“(...) ao condicionar as famílias na conformação da situação a que vivem transformando “Bolsa” em “Renda” ao receberem esses recursos por anos, anos, anos...”.*

*“(...) aliena as famílias mais vulneráveis a continuar na “miséria” sabendo que recebe o auxílio em dinheiro, podendo inclusive “pensar” que tendo mais um filho, a renda aumenta (ilusão...)”.*

Ainda em relação aos aspectos negativos, quatro participantes criticam o fato de o Cadastro Único ser autodeclaratório, alegando que este fato favorece “inverdades” e relacionando ainda este fato a permanência no mercado informal de trabalho. Esta situação pode ser exemplificada nos relatos abaixo:

*“Diversas pessoas trabalhando informalmente para não perder o benefício; falta de fiscalização, visto que o cadastro é autodeclaratório e também presenciamos famílias que não se enquadrariam no perfil, recebendo o benefício”.*

*“(...) Algumas famílias não conseguem perceber a importância das condicionalidades e o objetivo do Programa e tornam-se de certa forma dependentes dessa renda. Isso ocasiona muitas distorções nas informações do cadastro único (inverdades), apenas para receber a renda”.*



Mesmo as condicionalidades tendo sido apontadas pela maioria como um fator positivo do PBF, quatro entrevistados acreditam que estas, apesar de obrigarem o acesso a políticas públicas (Saúde e Educação), não garantem a qualidade do acesso e um acredita ainda que as ações do programa não superam a falta de outras políticas públicas. O que pode ser exemplificado nos seguintes trechos:

*“(...) a desresponsabilização da família pelo acesso à educação e saúde, a família pode condicionar o acesso ao recurso (...)”.*

*“(...) não se pensa na superação do Programa para ações efetivas de políticas de direitos à Saúde, Educação, Trabalho, Habitação e outras”.*

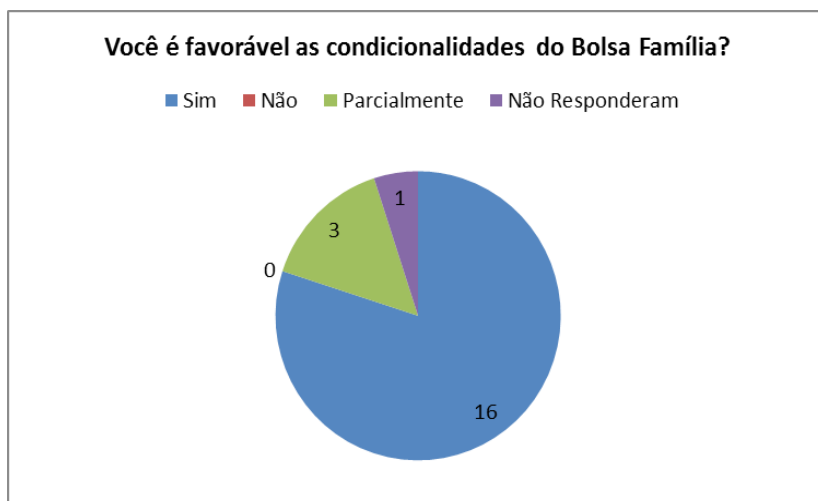
As outras situações negativas que apareceram foram: a participação da família no PBF não ter tempo determinado de duração, três respondentes; a noção dos usuários de que o programa existe para reparar uma “dívida social”, três respondentes; e ainda a ideia de que o PBF é utilizado com finalidades eleitorais, dois respondentes. Conforme explicitado abaixo:

*“(...) se não for com tempo determinado, acredito que pode causar acomodação (...)”.*

*“(...) Sendo as vezes considerado por algumas famílias ‘obrigação do governo em ajudar dessa maneira’”.*

*“(...) Em alguns lugares é ainda usado com fins eleitoreiros”.*

Por fim, focou-se nas Condicionalidades do PBF, buscando compreender se os profissionais são favoráveis a elas e quais as justificativas que apresentaram para sua opinião, a resposta dos técnicos segue no gráfico a seguir:



O resultado do gráfico acima é enfático no que se refere à opinião dos profissionais, uma vez que a grande maioria, dezesseis, é totalmente favorável as condicionalidades e nenhum dos respondentes se posicionaram de forma totalmente contrária, havendo apenas três que se posicionaram parcialmente favoráveis a elas. Sendo que o principal motivo apontado como importante é a garantia do acompanhamento e monitoramento das famílias indicado por nove técnicos. O que pode ser percebido nos seguintes trechos:

*“É necessário um acompanhamento e monitoramento dessa família para que ela se reestruture e não dependa da renda do PBF”.*

*“As condicionalidades permitem trabalhar com as famílias a superação das vulnerabilidades e assim a saída progressiva do programa”.*

Outro ponto que foi citado por sete respondentes é o entendimento da condicionalidade como uma contrapartida da família para ter acesso à transferência de renda garantida pelo PBF, conforme explicitado abaixo:

*“A contrapartida da família gera movimento na mesma. Receber transferência de renda, sem compromisso familiar, poderia causar comodidade e não ter objetivo concreto. Infelizmente não temos a cultura de manter filhos na escola e com as questões de saúde atendidas. Essa condicionalidade faz com que a família perceba que é responsável por estas questões. Todas as crianças, gestantes deveriam ter acesso, mesmo sem benefício. Mas, infelizmente nossa população não tem essa cultura, e a partir do Bolsa Família ela acaba tendo que ver estas questões, que a longo prazo tornam-se parte do*

*cotidiano, e acredito que conseqüentemente nas futuras gerações, essas questões sejam amenizadas”.*

*“Infelizmente as pessoas ainda não tem maturidade para cumprir com suas obrigações sociais se estas não estiverem atreladas a um controle”.*

Outro apontamento feito por seis respondentes diz respeito a aproximação das famílias aos serviços, o que é entendido como uma possibilidade de saída do PBF e uma forma das famílias não se acomodarem, o que podemos perceber a seguir:

*“Acredito que elas possam aproximar as famílias dos serviços, mas como já dito anteriormente, somente se houver uma rede de equipamentos, profissionais e procedimentos eficientes para seu atendimento”.*

Os participantes colocaram ainda que a condicionalidade é uma forma de garantia ao acesso aos direitos através das políticas públicas (Educação, Saúde, Assistência Social e Trabalho) possibilitando articulação intersetorial. Tal afirmação foi apresentada por dezesseis respondentes e pode ser observada a seguir:

*“(...) Sem dúvida tem que estar condicionado há alguns resultados positivos que as famílias muitas vezes por si só não o fazem (...) como se não tivessem importância alguma”.*

*“Desde que trabalhada de forma articulada com a rede (...)”.*

No mais, as demais afirmações que surgiram foram relacionadas as necessidades de melhorias nas políticas públicas, três respondentes; o fato das condicionalidades explicitarem as violações de direito por parte do Estado um respondente; a necessidade de mais condicionalidades, um respondente; e por fim a constatação de que estas tem um caráter punitivo e não orientador, um respondente. Estes pensamentos podem ser expressos pelas citações a seguir:

*“Sou favorável enquanto as políticas públicas das três esferas de governo não funcionarem de forma adequada e da forma que deveria”.*

*“(...) vejo que as condicionalidades quando desveladas pelas equipes dos CRAS mostram as violações de direitos do Estado para com as Famílias”.*

*“Acho que são pouca as condicionalidades atuais e deveriam incluir outras (...).”*

*“Acredito que as condicionalidades não deveriam ser ‘punitivas’, e sim orientadoras e que culpar somente a família é não atingir uma esfera social muito maior”.*

## **DISCUSSÃO DOS DADOS**

A pesquisa baseou-se na opinião dos profissionais que operacionalizam a política pública de Assistência Social e por conseguinte são os responsáveis pelo apoio e acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF e, desta forma, sua opinião influencia diretamente na efetivação do acompanhamento destas famílias.

De uma maneira geral os técnicos enfatizam, em momentos diversos do questionário, que o programa contribui positivamente para os usuários, uma vez que, pela transferência de renda, garante renda mínima e consequentemente melhoria na qualidade de vida dos beneficiários.

Entretanto existe, pelas respostas apresentadas, uma preocupação dos profissionais com a “acomodação das famílias”, o que eles pontuam como consequência do PBF. Ou seja, apesar dos técnicos reconhecerem a importância da transferência monetária, muitos deles acreditam que o PBF, em vez de auxiliar, mantém a família na “situação de pobreza”.

Cabe aqui questionarmos o que significa esta acomodação, palavra derivada do verbo acomodar, que segundo o dicionário Aurélio<sup>5</sup> significa sossegar, conformar-se (...). A escolha deste termo nos leva a pensar quais movimentos dos beneficiários do PBF são esperados pelos técnicos. Esta percepção de não movimento das famílias poderia ser uma expressão do desejo destes profissionais para que as famílias não se conformem com sua situação.

Quais são as expectativas que os trabalhadores colocam sobre as famílias atendidas e que lhes causam frustração, uma vez que os resultados esperados não são alcançados? Tendo em vista que estas expectativas nem

---

<sup>5</sup> Disponível em <<http://www.dicionariodoaurelio.com/Acomodar.html>> Acessado em 19/11/2013.

sempre partem das próprias famílias, mas sim de indicações dos profissionais, existe uma grande possibilidade de que de fato, estas expectativas sejam frustradas, uma vez que elas refletem o pensar de um terceiro sobre o que a família deveria fazer. Portanto, é necessário questionar quais referenciais de sociedade são utilizados para que estas expectativas sejam criadas.

É por isso que, como diz Johnson (1990), o objetivo da política social em relação à família, ou ao chamado setor informal, não deve ser o de pressionar as pessoas para que elas assumam responsabilidades além de suas forças e de sua alçada, mas o de oferecer-lhes alternativas realistas de participação cidadã. Assim, se o pluralismo de bem-estar quiser fazer jus ao próprio nome e angariar algum mérito no campo democrático, ele deverá ajudar a estender, em vez de restringir, a cidadania social. Para tanto, o Estado tem se tornar partícipe, notadamente naquilo que só ele tem como prerrogativa, ou monopólio – a garantia de direitos. Isso não significa desconsideração da chamada solidariedade informal e do apoio primário, próprios da família, mas, sim, a consideração de que estas formas de proteção não devam ser irreais a ponto de lhes serem exigidas participações descabidas e impraticáveis. (...) Ou seja, é preciso reinstitucionalizar e reprofissionalizar as políticas de proteção social e levá-las a sério (PEREIRA-PEREIRA, 2006. p. 40).

É fundamental que os técnicos que atuam no SUAS reflitam constantemente sobre qual perspectiva, referenciais e valores têm trabalhado ao atender as famílias. Além disso, são necessários atenção e cuidado para que a influência desses referenciais não resultem no enquadramento dos usuários em padrões sociais dominantes, sem que haja a busca da compreensão de quais são os verdadeiros referenciais e valores das famílias atendidas.

Abordou-se na pesquisa também as condicionalidades do PBF. É enfático que todos os respondentes se posicionaram favoráveis a elas, seja de forma total ou parcial.

Este fato, por si só, remete a algumas reflexões sobre direitos, uma vez que a Assistência Social trata-se de uma política pública de garantia e acesso a direitos. Então cabe a pergunta: o direito pode ser condicionado?

Pereira, discutindo as questões das necessidades básicas argumenta que “[...] em se tratando do básico, a titularidade do direito como prerrogativa universal não comporta tergiversações. O básico é direito indisponível (isto é, inegociável) é incondicional de todos [...]” (PEREIRA, 2002, apud FONTENELE, 2007, p. 7).

Além disso, qual o paradigma dominante que leva os profissionais desta política, que deveriam ser militantes na defesa de direitos, a questionarem o direito e os méritos das famílias de se beneficiarem de uma transferência de renda? Uma hipótese para estas questões é a dominância do pensamento meritocrático nos dias atuais. A meritocracia se constitui:

como um conjunto de valores que postula que as posições dos indivíduos na sociedade devem ser consequência do mérito de cada um. Ou seja, do reconhecimento público da qualidade das realizações individuais (BARBOSA, 1999. p. 22).

Existe aqui uma clara tendência para supervalorização do mérito, o que pode levar os profissionais a buscarem nos programas de transferência de renda algo que afirme, através do mérito, o direito a essa transferência monetária. Desta forma, as condicionalidades seriam as ações necessárias para que a família de fato merecesse e assim adquirisse direito de receber o PBF.

Assim, a influência meritocrática acaba por desconstruir o acesso aos direitos, fazendo com que a família precise cumprir exigências para ter acesso a direitos fundamentais. A condicionalidade acaba se constituindo em um mecanismo de provocar nas famílias a necessidade de se esforçar para não depender do Estado.

Outro ponto relevante de análise é a crítica dos técnicos ao fato do CadÚnico, forma de acesso ao PBF, ser auto-declaratório, o que segundo os profissionais favorece “inverdades” por parte das famílias. Esta questão suscita reflexões sobre os motivos que levam estes técnicos a questionarem as situações apresentadas pelas famílias atendidas e, além disso, explicita a ideia de que seria papel da Assistência Social fiscalizar as famílias atendidas.

Estes pontos são importantes, pois referem-se primordialmente ao fato dos profissionais colocarem em dúvida a palavra da família e se colocarem como fiscalizadores, realizando, muitas vezes, juízos de valor e questionando o mérito das famílias em receber ou não o benefício.

Sobre o foco na família (...) são importantes algumas observações. A centralidade na família responde a uma estratégia do Estado de intervir no campo privado dos indivíduos, (...) através da utilização das condicionalidades, que trazem embutido um conteúdo culpabilizador da família e, mais do que isso, a normatização de aspectos da vida familiar, em que o Estado determina de forma coercitiva e punitiva as tarefas da família; negando direitos incondicionais (FONTENELE, 2007.p.4).

Nas respostas dos participantes, outra situação recorrente foi a importância do acompanhamento e monitoramento das famílias. Cabe aqui questionarmos qual a linha tênue entre acompanhar de forma a apoiarmos as famílias e onde ultrapassamos esta linha avançando para um controle excessivo, e por que não dizer, uma invasão da privacidade familiar. Este é um ponto de relevância ética e técnica, e cabe aos profissionais vigilância constante, não da intimidade das famílias, mas sim da nossa postura profissional. Para Saraceno:

(...) A relação família e Estado é conflituosa desde o princípio, por estar menos relacionada aos indivíduos e mais à disputa do controle sobre o comportamento dos indivíduos. (...) Como uma questão de invasão progressiva e de controle do Estado sobre a vida familiar e individual, que tolhe a legitimidade e desorganiza os sistemas de valores radicados no valor da família (...) pois, à medida que o Estado intervém enquanto protetor, ele garante os direitos e faz oposição aos outros centros de poderes tradicionais (familiares, religiosos e comunitários) (...) (SARACENO, 1996 apud MIOTO, 2006, p. 45).

É através desta ótica de garantias de direitos que as condicionalidades são efetivadas no PBF. Fontenele afirma que:

As condicionalidades são tomadas aqui, relativamente à debilidade das políticas sociais do Estado no Brasil, apesar de que pretendem constituir um ponto importante na proteção social voltada para a família pobre, uma vez que as condicionalidades buscam incentivar o acesso a políticas básicas, e isso já é importante e valioso, mais do que isso, toma-se as condicionalidades, para além dos seus aspectos positivos, como uma reatualização da criminalização e punição das famílias no contexto das políticas sociais e no enfrentamento da pobreza. Uma reatualização e rearticulação da responsabilização da família e dos indivíduos pela condição da pobreza e sua superação. Trata-se, antes de mais nada, de uma estigmatização e culpabilização da família, como se o governo estivesse fazendo sua parte de forma otimizada, faltando a cooperação da família somente para a solução do problema da entrada, permanência e sucesso das crianças na escola, como se o sucesso ou fracasso dos filhos na escola fosse responsabilidade do grupo familiar e pior como se a família, para cuidar dos filhos precisasse ser condicionada e coagida pelo governo (FONTENELE, 2007, p.7).

De acordo com as respostas dos profissionais na presente pesquisa, pode-se levantar a hipótese de que a crítica é centrada na família, através da análise do caráter pessoal, desconsiderando o contexto social. Isso leva a reflexão sobre aspectos sociais que:

(...) quando colocados em movimento nos processos assistenciais, tanto os serviços como os técnicos tendem a tomar as famílias como meros objetos de intervenções. Desta forma, lhes é negada a condição de sujeito social e político (MIOTO, 2006, p. 56).

Apesar do conceito de autonomia ser uma das perspectivas bastante pontuada no SUAS, observa-se um paradoxo no posicionamento, pois, nem sempre, respeita-se o direito do usuário de decidir sobre sua própria vida. É necessário que os profissionais, que atuam diretamente na vida das pessoas, compreendam que a família deve ser protagonista nas decisões, e possam escolher quais caminhos deseja ou não seguir, uma vez que se trata das opções de sua própria história.

## **CONCLUSÃO**



A presente pesquisa, apesar de se tratar de uma fotografia de pequena parcela da realidade, foi rica nas ideias, reflexões e questionamentos que suscitou, pois foi baseada na opinião de trabalhadores que operacionalizam o SUAS.

Vale ressaltar que, por se tratar de instrumental semiestruturado, muitos dados foram levantados, mas nem todos foram avaliados neste artigo, tendo sido selecionados os aspectos mais relevantes dos dados colhidos. Portanto, é fundamental colocar que esta pesquisa não se esgota por aqui, pois seu objetivo principal foi levantar reflexões acerca da prática profissional no SUAS, através da relação entre o técnico e seu usuário.

Dentre os pontos de fundamental importância que surgiram neste trabalho vale ressaltar alguns questionamentos. Um deles se refere ao acesso a direitos. Muitos dos profissionais colocam que as condicionalidades reforçam este acesso e que as famílias por si só não fariam isto. Desta maneira pode-se refletir que, se estamos nos referindo a direitos, quando estes se tornam obrigação das famílias?

Segundo a Constituição Federal de 1988, Educação e Saúde são direitos das famílias e dever do Estado, será que as condicionalidades, de fato, reforçam o acesso ou simplesmente culpam duplamente as famílias, responsabilizando-as por suas próprias dificuldades e também pelas dificuldades do Estado, que por diversas vezes não segue com o cumprimento das suas obrigações e peca na oferta dos serviços que são de sua responsabilidade.

Dois eixos centrais no SUAS são a centralidade na família e a perspectiva de emancipação e autonomia dos usuários. Entretanto, existe uma linha tênue que pode distorcer estes conceitos, uma vez que a questão da centralidade pode se confundir com excessivo controle do Estado sobre a família e, por conseguinte, apesar da perspectiva da emancipação percebeu-se, pelo discurso dos profissionais, uma desvalorização da voz do usuário e uma tendência de enquadrá-lo em padrões sociais e morais de comportamento e decisão.

Como explanado anteriormente, este artigo foi um recorte do questionário aplicado e não tem a pretensão de esgotar as discussões propostas, uma vez que a própria PNAS na perspectiva histórica é muito nova, e ainda está em processo de construção e efetivação como Política Pública. Portanto, deixa-se aqui, estas reflexões para que estas possam servir como disparadoras de outros questionamentos e desta forma propiciar novos caminhos para uma construção coletiva do SUAS.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, Livia. Igualdade e meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas. Rio de Janeiro. Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social**. Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006. Brasília, 2007. Reimpresso em maio de 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social** PNAS. Brasília, 2004. Reimpresso em maio de 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 17**, de 20 de junho de 2011a. Brasília, 2011.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**: 1988. Texto Constitucional de 05 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1, de 1992, a 52, de 2006, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n.1 a 6 de 1994, 24 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação e Publicações, 2006.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Panorama de gestão do Programa Bolsa Família**. MDS/SENARC: Brasília, 2009a.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 2001.

CFP, Conselho Federal de Psicologia; CFESS, Conselho Federal de Serviço Social. **Parâmetro para atuação de assistentes sociais e psicólogos(as) na Política de Assistência Social**. Brasília, 2007.

FONTENELE, Iolanda Carvalho. **A família na mira do Estado: proteção ou controle?** In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XXI, 3, 2007, São Luís. Anais. São Luís: UFMA, 2007, p. 1-10. Disponível em <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoC/b114935c66b53205e0fflolanda.pdf>> Acesso em 06 de agosto de 2013.

MINAYO, Maria Cecília. **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2007.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias nos contextos de programas de orientação e apoio sociofamiliar. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (organizadores). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 43-59.

PEREIRA-PEREIRA, Potyara Amazoneida. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (organizadores). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 25-42.

SILVA, Maria O. da S. e. **Crise da sociedade salarial e renda mínima: Nova Forma de Política Social?** Cadernos de pesquisa n. 29. São Paulo: UNICAMP/NEPP, 1996.